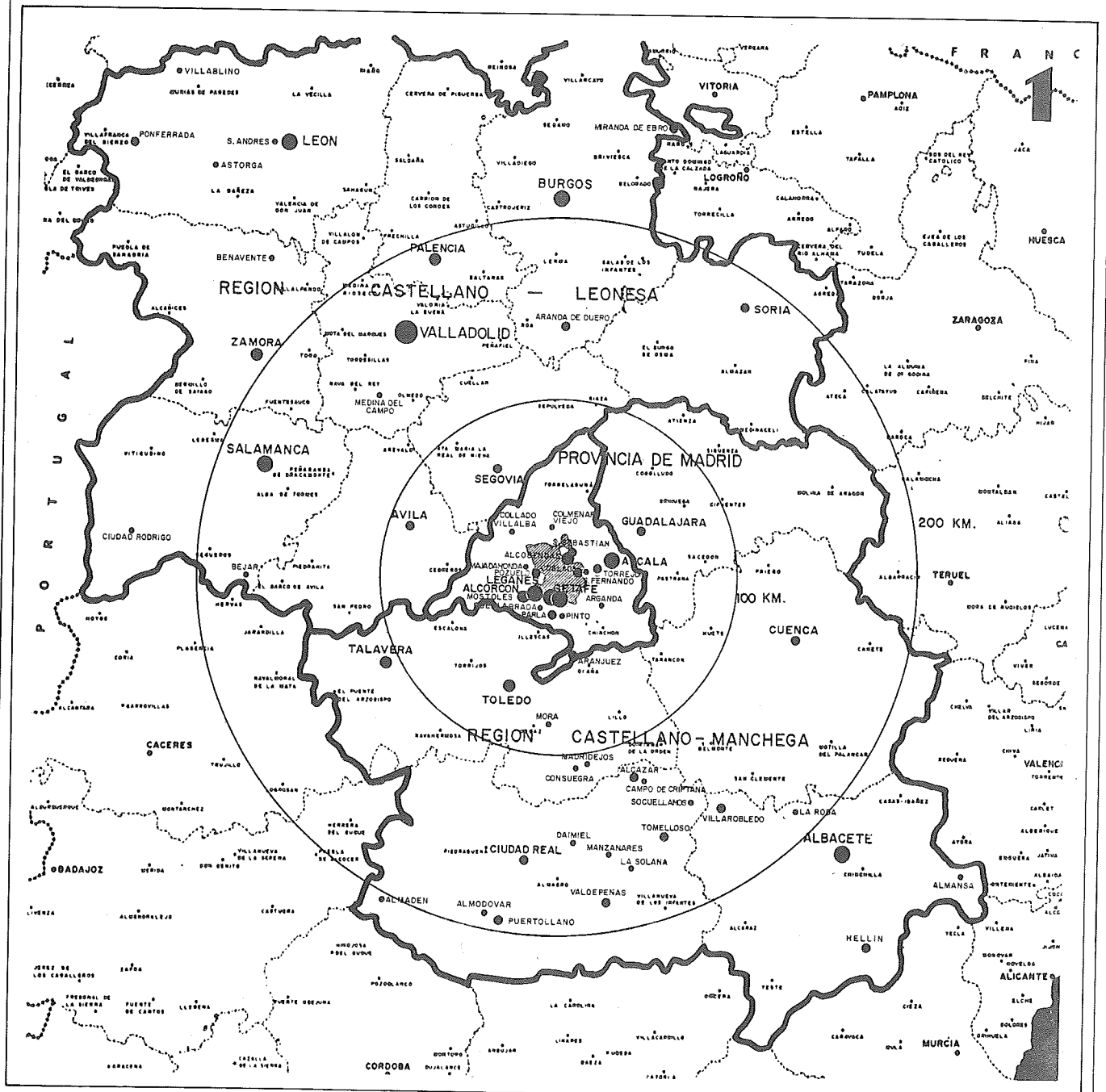


Sobre las condiciones de un nuevo planeamiento de Madrid

Por Fernando de Terán,
Director Técnico de Planeamiento
Metropolitano de COPLACO

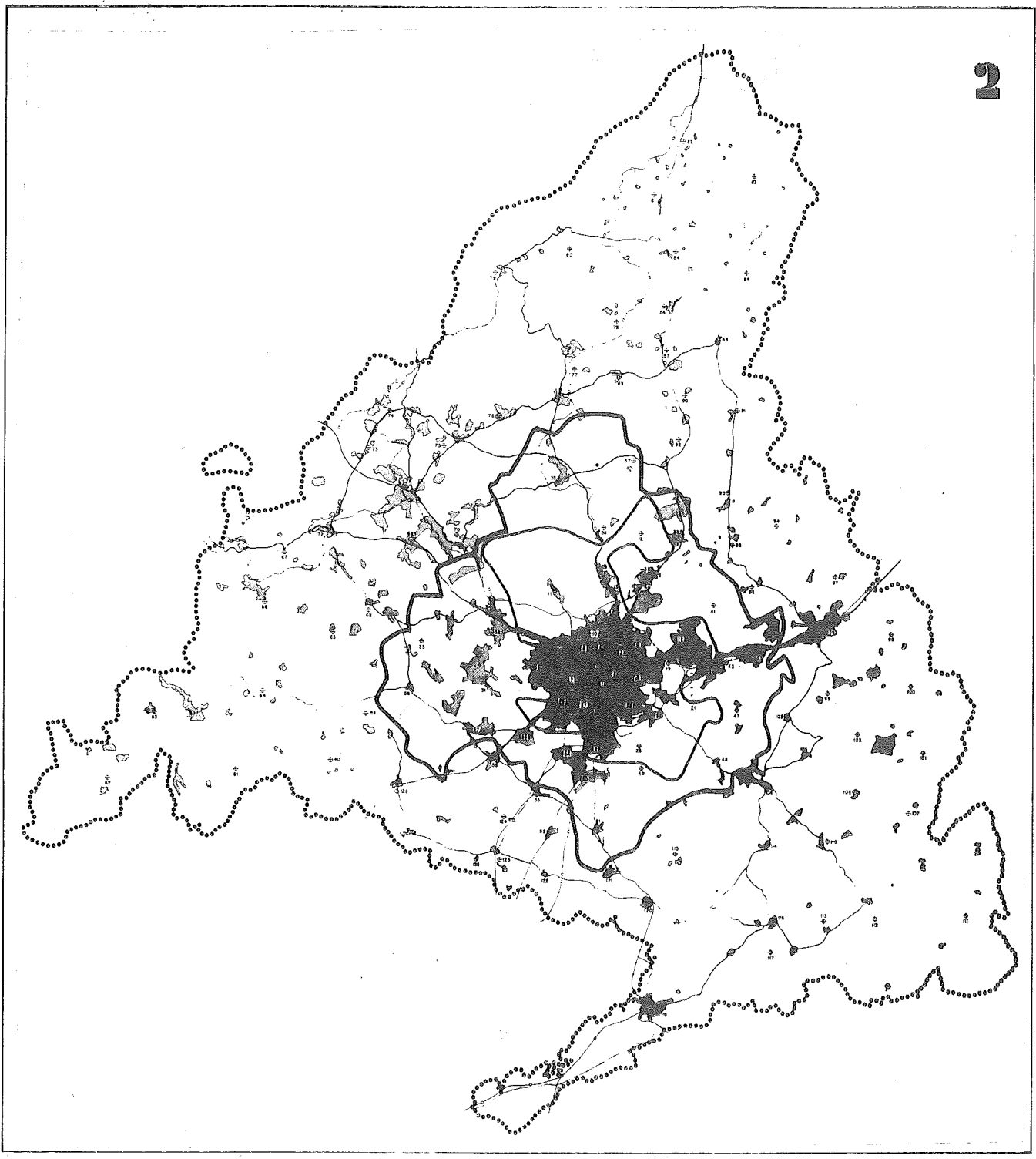
La Comisión de Planeamiento y Coordinación
del Area Metropolitana de Madrid,
COPLACO, es un organismo controvertido y
polémico, que suscita vehementes repulsas y
repetidos ataques.



Estas actitudes, a menudo, y de forma bien visible, tienen su origen en posiciones críticas que enjuician los evidentes fracasos acumulados por el organismo a lo largo de su historia, considerando su actuación desde ópticas parciales que, a su vez, están condicionadas por disconformidades en cuanto a la atribución de competencias urbanísticas, así como por simpatía hacia otros organismos de la Administración que se considera que deberían ejercerlas. Pero rara vez esas críticas parten de un análisis mínimamente sistemático de los problemas globales de planeamiento y coordinación que se dan en el fenómeno metropolitano de Madrid.

Figura 1.—La provincia de Madrid, entre las dos regiones preautonómicas castellanas.

Figura 2.—Demarcaciones administrativas principales: provincias, área metropolitana y municipio de Madrid.



«Nacido en 1963, al mismo tiempo que el Plan General vigente desde entonces, el órgano metropolitano madrileño ha venido siendo pasivo o consentidor agente del proceso de deterioro del área metropolitana.»

A ese tipo de críticas se une la traducción, a este caso, del descontento que provoca la organización administrativa general, aún no debidamente corregida, heredada de una época histórica cuyas características están siendo felizmente enterradas.

Pero todas estas críticas descuidan, como ya señalábamos, el verdadero meollo de la cuestión metropolitana, que es el de la necesaria existencia de una gestión unificada para múltiples elementos de la conflictiva y heterogénea realidad. Ello no obsta para que, a pesar de la frecuente superficialidad y apresuramiento, esas críticas tengan una audiencia asegurada, gracias al escaso crédito que el órgano metropolitano ha logrado desde su creación.

Nacido en 1963, al mismo tiempo que el Plan General vigente desde entonces, el órgano metropolitano madrileño ha venido siendo pasivo o consentidor agente del proceso de deterioro del área metropolitana, manifestado en una espectacular disociación de los hechos reales del desarrollo de Madrid respecto a las previsiones de aquel plan.

Por una parte, el sostenido funcionamiento de la Comisión, durante los quince años transcurridos, ha revelado claramente las deficiencias e inadecuaciones de su concepción según la ley que la creó, poniendo de manifiesto los problemas orgánicos de competencias, de falta de representatividad y de debilidad institucional real para ejercer una tarea válida de coordinación, frente a la insolidaridad de los organismos inversores encargados de realizar las políticas sectoriales, que verdaderamente transforman el territorio, y frente a la desvinculación de los municipios incluidos en ese territorio, que consuman esa transformación a través de las licencias de edificación.

El fruto prometido

Por otra parte, la necesidad de revisar el planeamiento de 1963, expresada desde 1970 por el propio organismo, y traducida posteriormente en diversos encargos del Gobierno, no ha llegado a dar el fruto prometido, un nuevo Plan General adaptado a las actuales circunstancias. Todo ello es lo que ha permitido afirmar, exagerando poco, que la Comisión de Planeamiento y Coordinación ni planea ni coordina.

Bien es cierto que esta afirmación supone infravalorar injustamente los estudios realizados en los últimos años desde el avance del Esquema Director de 1971, hasta los planes sectoriales de infraestructuras básicas, de comercio y de medio físico, pasando por toda la amplia base de información y diagnóstico elaborada. Pero también es cierto que el objetivo fijado sigue sin ser alcanzado, que Madrid sigue con el insuficiente y sobrepasado plan de 1963, como toda guía para su desarrollo y organización, y que los organismos de la Administración continúan con sus acciones sectoriales e insolidarias, para cuya coordinación, reconocida como necesaria, se ha desencadenado un cierto pugilato de reivindicaciones entre los organismos que se consideran con capacidad de liderazgo, dejando en extraña situación al que precisamente las tiene conferidas por ley, que es COPLACO.

Y es que, al irse sucediendo las etapas del cambio político en el país, crece la conciencia de la necesidad de volver a definir y organizar las condiciones del marco institucional actual del urbanismo madrileño, dando pie a las menos espe-

ranzadoras suposiciones sobre el futuro de las instituciones actuales y a la abierta pugna por recoger sus competencias.

Por lo que respecta fundamentalmente al planeamiento, que es lo que aquí estamos considerando, y aceptando el punto de partida de esa necesidad de revisar el Plan vigente, toda esta ebullición era esperable y necesaria. Aunque pueda estar mediatizada por actitudes políticas y hasta personales de alcance inmediato (la proximidad de las elecciones municipales) que pueden dar lugar a precipitaciones no deseables, esta animación no hace más que poner de manifiesto la necesidad de redefinir la organización de ese marco institucional, como tarea insoslayable y previa (al menos simultánea) a la revisión del planeamiento, y es bueno que cunda la certidumbre de la insatisfactoriedad e insuficiencia de los mecanismos administrativos existentes, para coronar esa tarea en la forma en que las circunstancias actuales lo reclaman.

Final de etapa

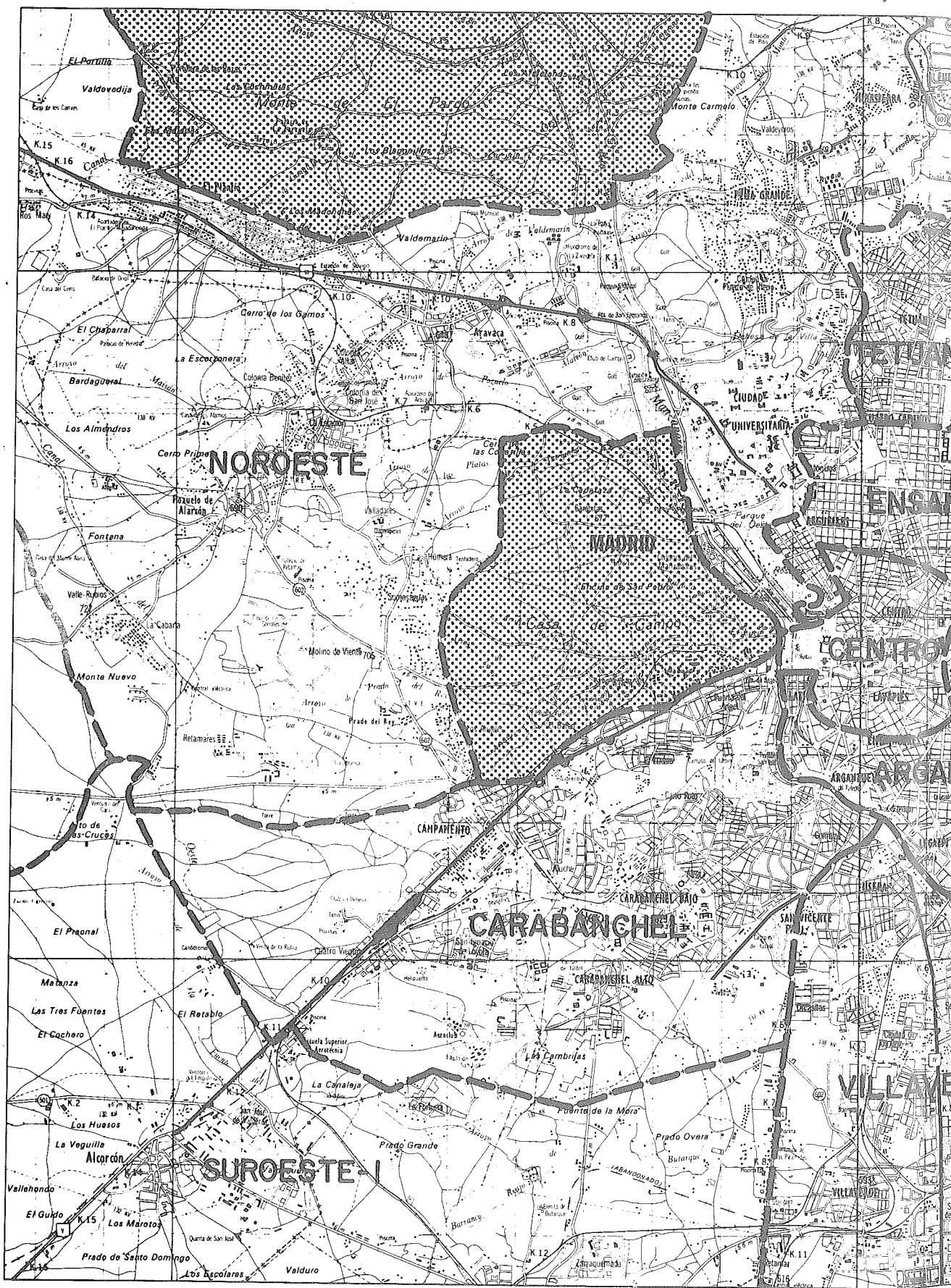
A este respecto puede decirse que hay suficiente experiencia acumulada sobre la inutilidad del planeamiento por sí mismo, cuando no existen los apoyos institucionales y políticos capaces de hacerlo nacer con unas garantías mínimas de viabilidad real, y que en el caso de Madrid se ha tocado fondo respecto a la capacidad administrativa para ello, y que se está en un final de etapa en el que ya no se puede seguir jugando a ignorar unas contradicciones invalidadoras que tienen que ser previamente corregidas para poder enfrentar en forma válida un problema de la naturaleza y envergadura del planteado.

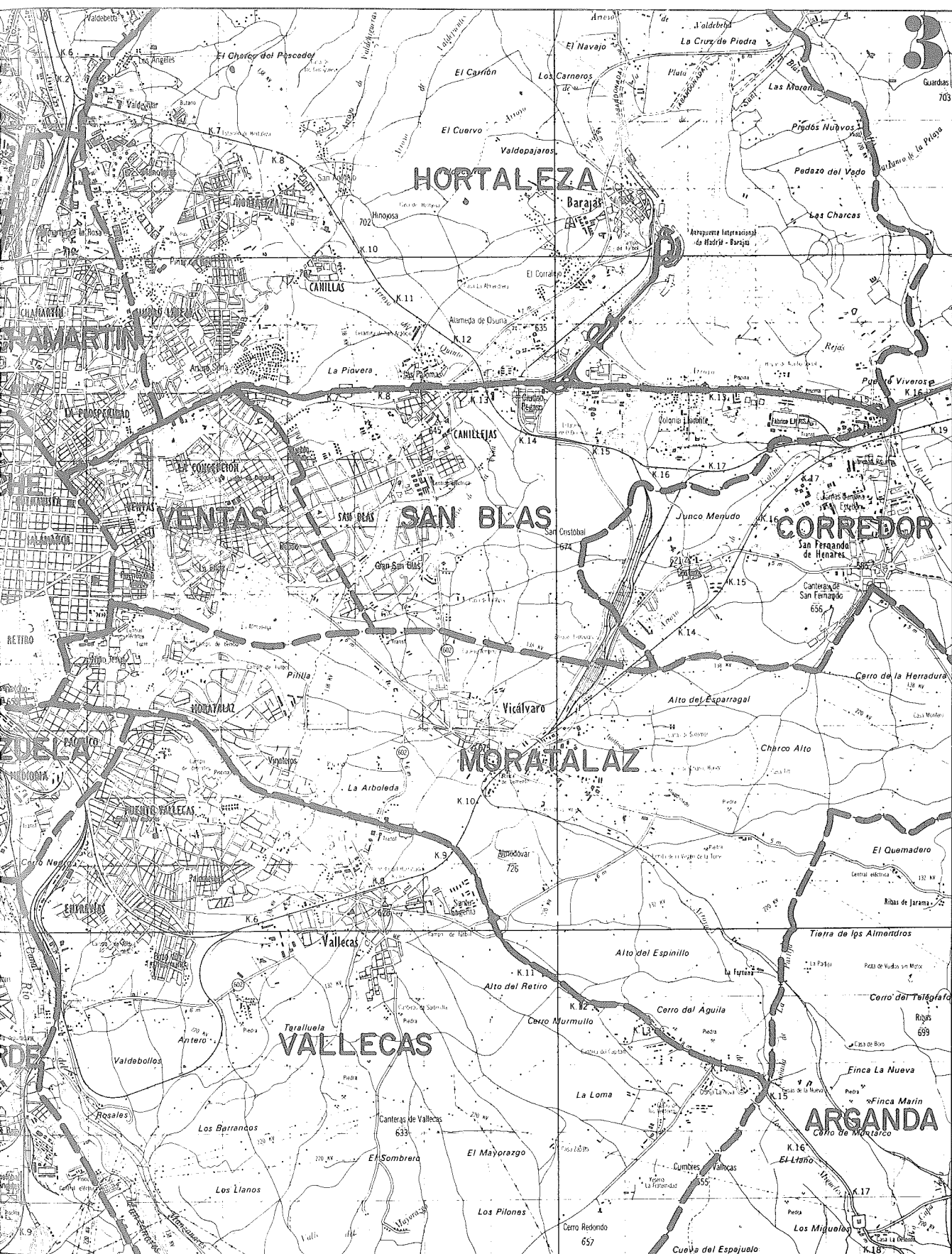
Pero si eso puede decirse en relación con la situación del marco institucional administrativo general, que debe respaldar el planeamiento y hacerlo posible, también puede añadirse algo específicamente sobre la naturaleza de ese planeamiento. La nueva situación política y social del país, a medida que va consolidándose, hace cada vez más inviables las formas de planeamiento generalmente practicadas en la etapa anterior, de base fuertemente tecnológica y nula presencia pública real. En esa nueva situación no tiene sentido un planeamiento de pretendida autojustificación científica, en el que una tecnología sofisticada trataba de sustituir la presencia social en la toma de decisiones. Esta, por el contrario, adquiere ahora toda su dimensión política y requiere una adecuada articulación de la participación pública en la elaboración del planeamiento, que deberá empezar, en el caso de Madrid, por un debate general sobre posibles formas alternativas de futuro para la ciudad y el territorio que la rodea.

Pues bien, la consideración de estas circunstancias es lo que explica la verdadera naturaleza e intención del programa de planeamiento que ese polémico organismo que es COPLACO está tratando de desarrollar en estos momentos de transición política y de provisionalidad administrativa.

En el verano de 1977, después de las elecciones generales, un nuevo equipo directivo se hizo cargo de COPLACO, en un nuevo contexto político. Uno de los primeros puntos que hubo que replantear fue el correspondiente a las tareas de revisión del planeamiento vigente que el organismo tenía encomendadas.

DIVISION EN AREAS DE ESTUDIO (ZONA CENTRO)





«El programa, en su conjunto, fue sometido a la consideración de los parlamentarios de Madrid el día 18 de enero de 1978, recibiendo en principio una aprobación general para su puesta en marcha.»

Revisión del Plan

Los trabajos en curso estaban orientados a ofrecer una ordenación territorial de toda la provincia de Madrid en forma documental de Normas Subsidiarias para que sirviesen de marco de referencia al posterior desarrollo de los planes generales municipales y a la revisión del plan general del área metropolitana.

Dicho documento estaba bastante avanzado, pero toda su elaboración descansaba sobre hipótesis adoptadas por el equipo técnico sin contrastación pública, aunque se tratase de aspectos tan necesitados de decisiones políticas como, por ejemplo, el tamaño demográfico futuro, que depende del papel que se asigne a Madrid en relación con lo que hoy son las dos regiones preautonómicas que la rodean.

El nuevo programa de planeamiento de COPLACO, que se articuló en el último trimestre de 1977, rectificó el rumbo y asumió varios puntos claves de partida.

Aceptando el carácter transitorio de la situación administrativa y la necesidad insoslayable de la corrección del marco institucional, el programa se plantea en forma de proceso aproximativo, a desarrollar en paralelo cronológico con la evolución política. Así, ese proceso se concibe no como una promesa de planeamiento global, acabado y completo a plazo fijo, independiente de sus condiciones de viabilidad, sino como un conjunto secuencial de operaciones preparatorias y habilitadoras de unas condiciones en las cuales pueda hacerse un planeamiento realmente útil. La estrategia descansa sobre el supuesto de que la propia evolución política irá facilitando y hasta exigiendo los apoyos para la aparición de esas condiciones.

Por otra parte, el proceso tiene un carácter totalmente abierto, que se plantea en diálogo e interacción con las fuerzas políticas y con la opinión pública en general, para que de ese modo surjan acuerdos sobre las decisiones condicionantes del planeamiento. La toma de las grandes decisiones políticas estructurantes se remite a un debate público que proporcione las bases del ordenamiento territorial, como marco de referencia en un ámbito superior, para las decisiones del ordenamiento local, para cuyo ámbito menor se pone el énfasis inicial en la resolución de los conflictos existentes apremiantes. Ello exige un tratamiento despiezado por unidades reducidas, descomponiendo el conjunto metropolitano en áreas de problemática más fácilmente identificable por los propios habitantes del correspondiente fragmento territorial.

Líneas de actuación

De ahí que el proceso de planeamiento propuesto se desarrolle simultáneamente a través de dos líneas de actuación confluyentes: una que va de arriba abajo, que atiende a las grandes decisiones de la estructuración territorial y otra de abajo arriba, que partiendo de la identificación de los conflictos existentes, a nivel local, permitirá plantear su inmediata resolución, a través de las oportunas medidas correctoras, y preparar la elaboración, por partes, de un planeamiento táctico de nivel local.

Ambas líneas tienen unas primeras etapas de lanzamiento en las cuales se encuentra en este momento el desarrollo del

programa general. Un detenido estudio de posibles formas de organización futura del marco institucional, acompañado del análisis en profundidad de las fallas del actual y de exposiciones comparativas con los modelos utilizados en diversos países, está a punto de ser hecho público por COPLACO, mientras que se encuentra en elaboración otro informe que expone y analiza posibles situaciones futuras de Madrid y el territorio circundante, que pueden producirse a partir de las formas de comportamiento de los factores en juego y de las intervenciones que se programen.

Ambos documentos serán sometidos a información pública y tienen por objeto facilitar el conocimiento de la situación y de las más verosímiles formas en que puede evolucionar en el futuro, para contribuir a que la toma de decisiones se haga de la forma más consciente posible, en relación con la revisión del marco institucional y con los condicionamientos políticos del planeamiento estratégico de amplio ámbito territorial.

En desarrollo de la otra línea están en preparación los estudios de once de las veintiuna áreas en que se ha dividido el territorio de la provincia de Madrid, para proceder al inventario y valoración de los correspondientes conflictos locales, como primera etapa para la instrumentación de un programa de acciones inmediatas a desarrollar por la Administración en cada una de ellas, y también como preparación de las bases para el ulterior planeamiento táctico de ámbito local, que en gran parte constituirá la revisión del plan general vigente.

Para el desarrollo de estos trabajos se están constituyendo comisiones abiertas (de las cuales ya existe una primera experiencia en funcionamiento) donde los ciudadanos y la Administración pueden exponer y discutir sus puntos de vista.

El programa, en su conjunto, fue sometido a la consideración de los parlamentarios de Madrid el día 18 de enero de 1978, recibiendo en principio una aprobación general para su puesta en marcha, y el reconocimiento de la validez de sus planteamientos. Posteriormente, la marcha del programa ha vuelto a ser conocida por los parlamentarios en una nueva sesión de trabajo.

* * *

Esta apresurada exposición tiene por objeto dar a conocer el verdadero alcance, intención, contenido y situación de un proceso de planeamiento bastante novedoso y original, nacido de una constatada inutilidad de otras formas anteriores de planeamiento y de una exigencia lógica de la nueva situación política del país.

Conviene que terminemos ahora con una llamada de atención sobre las evidentes dificultades que el proceso va a encontrar en su desarrollo, derivadas de su propia novedad, que pueden poner en juego su continuación. En este sentido debe tenerse muy presente la fragilidad de una actuación que, por su propia naturaleza, necesita descansar sobre un apoyo muy general y diversificado, que escapa totalmente al control y manejo del organismo que lo está desarrollando.

La continuidad del programa tal como está concebido depende, en efecto, de varios factores importantes, entre los que pueden enumerarse que siga interesando a las fuerzas políticas, que consiga interesar, en las próximas etapas, a la opinión pública, que le presten colaboración los movimientos ciudadanos que poseen conocimientos de las realidades locales, que

también colaboren adecuadamente los diversos organismos administrativos cuyas políticas inciden más directamente en la resolución de los conflictos y que, finalmente, a medida que vaya avanzándose en el desarrollo, se vayan dando efectivamente las condiciones políticas necesarias para que ese avance no se haga en falso, y que tengan lugar a tiempo las correcciones del sistema vigente, cuya necesidad ha quedado clara, para que la instrumentación del planeamiento tenga el apoyo institucional que garantice su viabilidad.

La empresa, desde luego, es dificultosa, pero no tiene alternativa por el momento. Ello es la mejor justificación de su planteamiento y de los esfuerzos que se sigan haciendo para llevarla a término.

Figuras 3 y 4.—División territorial en áreas de estudio para la revisión del Plan General y para el Programa de Acciones Inmediatas.

DIVISION EN AREAS DE ESTUDIO (RESTO PROVINCIA).

